موسوعة الدرر الزاهرة في الأصالة المعاصرة

لصاحبها الأستاذ الدكتور
بسيوني محمد الخولي

المجلد الثالث
الإدارة العامة والمحلية في الإسلام

الجزء الثاني
الإدارة المحلية في الإسلام

٧

موسوعة الدرر الزاهرة
فى الأصالة المعاصرة

لصاحبها الأستاذ الدكتور
بسيونى محمد الخولى

المجلد الثالث
الإدارة العامة والمحلية فى الإسلام

الجزء الثانى
الإدارة المحلية فى الإسلام

٧

إشراف

أ / محمد عمر الفاروق

موسوعة الدرر الزاهرة في الأصالة المعاصرة

المجلد الثالث : الإدارة العامة والمحلية فى الإسلام

الجزء الثانى : الإدارة المحلية فى الإسلام

المؤلف: أ.د. بسيونى محمد الخولى

رقم الإيداع: ٩٣٩١ / ٢٠٠٨

الترقيم الدولى: I.S.B.N. 977 – 5197 – 19 – 8

الطبعة: الأولى ٢٠٠٨

تصميم الغلاف: فنان تشكيلى / حسام حنيطر

الناشر: أصيلة للتصميم والنشر

٣٢ شارع د. محمد عوض - مكرم عبيد - مدينة نصر - القاهرة

ت : ٢٢٧٤٢٥٠٩ email: henetar@link.net

www.tashkila.net



البريد الإليكتروني

ALDORAR_ALZAHERA@YAHOO.COM

المحتـــــــــويات

فهرس الموضوعات

الفصل الثاني

الفصل الثالث

الباب الثاني

الجزء الثاني

الإدارة المحلية في الإسلام

تمهيـــــــــــد

في الجزء الأول تناولنا الإدارة العامة وفق الطروحات الإسلامية ، ومعانيها وعلاقاتها ، ثـم عملياتها ، ثم نسق القيم الإدارية الإسلامية ، ثم إدارة الأفراد أو الوظيفة العامـة ، ولعلـه من قبيل التكرار الإقرار بأن الطرح الإسلامي فيما يتعلق بالإدارة العامة وما يرتبط بهـا مـن قضايا وإشكاليات يبدو سباقاً ومتفرداً في جل تلك القضايا ومعظم الإشكاليات .

ومعلوم أن الإدارة العامة هي التخطيط لتنفيذ السياسة العامة على مـستوى مركـز الدولـة ، ومن ثم فهناك سياسة عامة وخطة شـاملة يتـولى الجهـاز الإداري تنفيـذها في عمـوم إقلـيم الدولة، ويستوي في ذلك المركز والإقلـيم ، ويـستلزم لـذلك قيـام فـروع للجهـاز الإداري في الأقاليم لتتولى تنفيذ تلك السياسة العامة ، إلا أن تلك الفروع المنوط بها تنفيذ تلك السياسة العامة للدولة في الأقاليم تؤدى مهاماً محدودة ومتخصصة ترد إليها في شكل بـرامج وخطـط عمل ، ويبقى العديد من القضايا تحتاج إلي من يتولاها ويأخذ على عاتقـه تنفيـذها ، ثـم إن الفروع الإدارية المركزية تحتاج إلي رقابة ومتابعة إقليميـة محليـة ، مـن خـلال هـاتين المهمتين تظهر مهمة ودور الإدارة المحلية متمثلة تحديداً في تولى تنفيذ مـا لم يتـولى المركـز تنفيذه ، ثم رقابة ومتابعة والإشراف على الفروع الإدارية المركزية .

وكما كان للطرح الإسلامي خصوصيته وتفرده فيما يتعلق بالإدارة العامـة ، كـان لـه كـذلك خصوصية وتفرد فيما يتعلق بالإدارة المحلية ، ومعلوم أن التفرد والخـصوصية ينبعـان مـن طبيعة تفرد أصول نظام الحكم الإسلامي الذي يرتكـز علـى التـشريع الإلهـي المـأخوذ مـن الكتاب والسنة ، حيث لا يسمح بالتشريع الآدمي إلا إذا كان ثمة فراغ تـشريعي إلهـي ، ومن ثم فيقتصر دور المنهاج الإسلامي على تطبيق الشريعة وتنفيذ أحكامها وبعض التشريع فيما لم يرد فيه نص ، ويمتد هذا الترتيب إلي الإدارة المحلية حيث لا وجود للتـشريع في

الأقاليم والمحليات ، وينصب كل اهتمام الإدارات المحلية على متابعة الفروع الإدارية المركزية ، وتصريف شئون المحليات التي لا وجود فيها للإدارة المركزية ، وإن كان ذلك لا يمنع قيام نظام الشورى والمشاركة في اتخاذ القرار من قبل أبناء المحليات وتولى تنفيذ السياسات المحلية .

ومما لاشك فيه أن ما تقدم يؤشر إلي وجود منطق خاص للطرح الإسلامي فيما يتعلق بالإدارة المحلية ، ويمتد هذا المنطق ليشمل ما هية الإدارة المحلية والعلاقة بينها وبين الإدارة العامة ، وسنجد أن منطق الطرح الإسلامي يفرض أصولاً وأسساً تعتبر بمثابة المحددات الحاسمة والقواسم المشتركة بين الإدارتين ثم يفسح هامشاً من الخصوصية لكل منهما .

ويواصل منطق الطرح الإسلامي فيما يخص الإدارة المحلية امتداده ليغطى أهداف وعمليات تلك الإدارة ، فأهدافها قد تختلف عن غيرها في النظم غير الإسلامية ، كما أن عملياتها قد تتسع وتتعمق في بعض المسائل والمجالات ، ولا وجود لها في مسائل ومجالات أخرى ، أما عن أساليب العمل والحركة فهناك اختلاف بيّن يفرضه نظام الشورى والمشاركة اللامحدودة في صناعة القرار من أبناء الإقليم ، ثم تحملهم للعبء الأكبر في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والرقابة، وبالنسبة لمسألة تمويل عملية الإدارة المحلية فللطرح الإسلامي كذلك منطقة الخاص ، في هذا الجزء نتصدى لدراسة وتحليل الإدارة المحلية في الإسلام ، وذلك من خلال البابين التاليين :

الباب الأول : ماهية الإدارة المحلية في الإسلام .

الباب الثاني : أهداف وعمليات الإدارة المحلية في الإسلام .



الباب الأول

ماهية الإدارة المحلية في الإسلام

تنطلق كل من الإدارة العامة والإدارة المحلية من منطلق الصفة التنفيذية ، فكل من الإدارتين ينصب جل اهتمامه وحركته في مجال التنفيذ ويصرف بعض عنايته واجتهاده إلي التخطيط وصناعة واتخاذ القرار ، كل حسب مجاله ومحور حركته .

والطرح الإسلامي يفرض واحدية المصادر ، وكذا البيئة الخاصة بكل من الإدارتين العامة والمحلية ، وعليه فان المنطلقات الفكرية لكل من الإدارتين واحدة ، وكذا الوسط الذي يتحركان فيه ، فالأول يتمثل في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ونماذج الحركة التطبيقية في دولة الرسول والخلفاء الراشدين ، أما الثاني فيتجسد في المجتمع الإسلامي بكافة مشتملاته وتكويناته الاقتصادية والثقافية .

والعلاقات بين الإدارة العامة والإدارة المحلية تحكمها عدة اعتبارات أهمها التحرك في إطار الطابع التنفيذي ، ولكن مع الاختلاف في الدرجة ، ثم هناك اعتبار التماس في بعض المواطن، مثل رقابة المحليات لفروع الإدارة العامة ، ثم هناك اعتبار مركزية الإدارة العامة ولا مركزية الإدارة المحلية ولو في حدود ، ثم هناك اعتبار العلاقة التكاملية التنسيقية بين الإدارتين في بعض المحاور والمجالات .

ترتيباً على ما تقدم هل يمكن استخلاص مفهوم محدد للإدارة المحلية وفق الطرح الإسلامي ، ما هي سمات وخصيات هذا المفهوم ؟ ثم ما هي مكوناته وعناصره ؟ وهل يجمع بين الأصول والأسس المأخوذة من المصادر الإسلامية وبين المستجدات والمتغيرات التي يزخر بها الواقع المعاصر ؟ والى أي مدى يصلح هذا المفهوم لمتطلبات ومهام وظروف الدولة الإسلامية المعاصرة ، في هذا الباب سنتناول ما هية الإدارة المحلية في الإسلام من خلال الفصول الثلاثة التالية :

الفصل الأول : واحدية مصادر وبيئة الطرح الإسلامي

فيما يتعلق بالإدارة العامة والمحلية .

الفصل الثاني : العلاقة بين الإدارة العامة والمحلية .

الفصل الثالث : تعريف الإدارة المحلية في الإسلام .



الفصل الأول

واحدية مصادر وبيئة الطرح الإسلامي

فيما يتعلق بالإدارة العامة والمحلية

النظام هو دائماً النموذج العملي أو الحركي للطرح ، وما من نظام إلا ويعكس طرحاً فكرياً معيناً ، كذلك ما من طرح إلا ويجسد أفكاره على أرض الواقع في شكل نظام أو على الأقل يحاول ذلك ، ومن ثم فالعلاقة جد قوية بين الطرح الفكري والنظام أو النموذج العملي .

والطرح الإسلامي تجاه نشاط الإنسان وحركته في الكون -كما سبق الإيضاح- ينبثق ويستنبط من مصادر محددة وقاطعة ، تتمثل في عقيدة التوحيد والشريعة الإسلامية المتمثلة في القرآن والسنة ثم في نماذج الممارسة العملية في دولة الرسول الكريم وخلفائه الراشدين ، وهذه المصادر بترتيبها المتقدم لا تقدم طروحاتها في موضوع أو نشاط دون آخر ولكنها تتسم بشمولية وعمومية مرئياتها وإسهاماتها لكل نشاط الإنسان وحركته ، كما أنها تقدم الأصول والأسس وتترك الفروع والمفردات للإنسان يكيفها ويصيغها وفق المتغيرات والمستجدات .

ولعل ما يبرز عظمة تلك المصادر وقدرتها الفائقة أنها لا تعمل بشكل اختياري إنتقائي رغبي، ولكنها تقدم الأصول والأسس الشاملة لعموم الحركة ومجموع النشاط ، وذلك راجع إلي منظورها الكلى وإدراكها الشامل للكون كوحدة واحدة ومنظومة متكاملة تعمل وفق إرادة الخالق ومشيئة الواجد .

وتشترك الإدارة العامة والمحلية في المصادر الخاصة بالطرح الإسلامي إزاءها ، ولعل الاشتراك في المصدر يحتم التوحد في منطلقات الفكر ومن ثم محددات الحركة ، ومن شأن ذلك أن يسهل عمليات تحليل مواطن التماس بين الإدارتين .

كذلك فإن الطرح الإسلامي الخاص بالإدارة العامة والمحلية والذي ينبع من مصدر واحد ينطلق ليعمل ويتفاعل مع بيئة واحدة تتجسد في المجتمع الإسلامي ، حيث تعمل كل من

الإدارة العامة والمحلية في ذلك المجتمع وتتفاعل مع مكوناته ، وهذا يضيف نقطة تماس أخرى بين الإدارتين تساعد على إكتناه العلاقة التي تربط بينهما .

يضاف إلى ما تقدم أن هدف وغاية الطرح الإسلامي واحد في كل من الإدارة العامة والمحلية وهو تحقيق الأهداف العليا للدولة الإسلامية التي تنتهي إلي عبادة الله وإعلاء دينه ، في هذا الفصل نعكف على دراسة واحدية مصادر وبيئة وهدف الطرح الإسلامي الخاص بكل من الإدارة العامة والمحلية ، وذلك من خلال المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : واحدية مصادر الطرح الإسلامي .

المبحث الثاني : واحدية بيئة الطرح الإسلامي .

المبحث الثالث : واحدية الغاية والهدف .

المبحث الأول

واحدية مصادر الطرح الإسلامي

الطرح الإسلامي تجاه حركة الإنسان ونشاطه في هذا الكون الفسيح لم يتجزأ ، ولم يتحدد وفق رغبة الإنسان وهواه ، ولكنه جاء وفق مشيئة وإرادة خالق الإنسان ومقدر حركته ونشاطه ، كما أن ذلك الطرح لم يكن وليد الصدفة ، ولم يصغ بشكل عشوائي ولكنه جاء مقدراً تقديراً ، وهو مستنبط من مصادر وجدت لتبقى أبد الدهر ، وتتولى مهمة ضبط تلك الحركة وذلك النشاط إلي أن يرث الله الأرض ومن عليها .

ولقد سبق لنا تناول مصادر الطرح الإسلامي تجاه حركة الإنسان ونشاطه بمزيد من التفصيل ، ولكننا في هذا الموضع نعود لنؤكد على أن تلك المصادر هي المنبع والمنهل لكل الطروحات المتعلقة بنشاط الإنسان وحركته في الكون ، يستوي في ذلك النشاط الفكري والذهني والحركة العملية التطبيقية .

والطرح الإسلامي ينظر إلى نشاط الإنسان وحركته ككلية واحدة ، ومجموعة من الرغبات والإرادات والسلوكات والتصرفات التي ترتبط ببعضها أشد الارتباط ، ومن ثم فهي تبدو في نهاية المطاف كلاً من الصعب التفريق بين أبعاضه ، وعلى هذا الأساس ثمة ترابط وثيق بين انبعاث ذلك الطرح من مصادر واحدة وبين ظهور نشاط الإنسان وحركته ككلية واحدة ، وصلب تلك العلاقة أن مصادر الطرح الإسلامي قد وضعت أسساً وأصولاً لجميع حركة الإنسان ونشاطه ، وكانت تلك الأسس والأصول بمثابة القوة الجاذبة والمجمعة لكافة عناصر النشاط ومفردات الحركة ، فنشاط الإنسان السياسي والاقتصادي والإداري والثقافي .. إلخ ، يتحدد وفق أصول وأسس مستنبطة من مصادر تشريعية إلهية تنطلق منها ، وتنتهي إلى غايات قد حددتها وهى عبادة الله وإعلاء دينه .

والنتيجة المنطقية أن الطرح المتعلق بكل من الإدارة العامة والإدارة المحلية ينبثق من مصدر واحد ، ومن شأن واحدية المصدر أن تحدد منطلقات الفكر ومحددات الحركة لكل من الإدارتين، فالمنطلقات الفكرية لكل من الإدارة العامة والمحلية تتمثل في ضرورة الالتزام بالأصول والأسس المستنبطة من الكتاب والسنة ، أما المحددات الحركية فتتجسد في حتمية السير وفق تلك الأصول والأسس من أجل تحقيق غايات وأهداف محددة تنتهي عند عبادة الله ولزوم طاعته وإعلاء دينه .

فالإدارة العامة تنطلق من الأصول والأسس المستنبطة من الكتاب والسنة ، ثم تتحرك في اتجاه تحقيق السياسة العامة للمنهاج الإسلامي التي تحقق في النهاية جزءاً من أهداف الدولة الإسلامية في كافة المجالات وفى عموم الإقليم ، وكذلك الحال بالنسبة إلي الإدارة المحلية فهي تنطلق كذلك من الأصول والأسس المستنبطة من الكتاب والسنة ، ثم تتحرك في اتجاه تحقيق النهوض والإحداث والإنماء لجزء معين [إقليم] من أقاليم الدولة ، وهى تستهدف أيضاً المساهمة الجزئية في تحقيق الأهداف النهائية للدولة الإسلامية .

المبحث الثاني

واحدية بيئة الطرح الإسلامي

في اكثر من موضع أكدنا على أن الطرح الإسلامي تجاه حركة الإنسان ونشاطه لن يقدر له الازدهار والإيناع إلا في بيئة مواتية ، والبيئة المواتية لاستقبال ذلك الطرح واحتضانه وموالاته حتى يزدهر ويينع ويؤتى أكله هي البيئة الإسلامية المتشبعة بالثقافة والقيم الإسلامية ، ومن أهم مواصفات هذه البيئة وخصائصها أنها تطبق شرع الله وتعمل بكتابه ، ومن ثم فان هذه الخصيصة ستنسحب على مكونات البيئة ومفرداتها ، فنظام الحكم ينبغي أن يكون وفق شرع الله ويعمل بكتاب الله ويقيم الحدود ، ويمتد ذلك إلى النظام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري .. الخ .

والبيئة ينبغي أن تتهيأ وتستعد لاستقبال الطرح الإسلامي ،فلا مجال للحديث عن النظام الإداري الإسلامي في بيئة لا تطبق الشريعة ، ولا مجال لذلك الحديث عن الاقتصاد الإسلامي في بيئة تقر الفعاليات الاقتصادية التي تخالف الشرع .. وهكذا لا مفر من تهيئة البيئة أولا إذا أريد وضع الطروحات الإسلامية موضع التطبيق ، وإذا أريد لتلك الطروحات أن تينع وتزدهر وتؤتى أكلها .

وينطبق ما تقدم على كل من الإدارة العامة والمحلية ، فكل منهما يطبق في بيئة إسلامية ، وثمة علاقة وطيدة بين البيئة وبين الطروحات الإسلامية الخاصة بهاتين الإدارتين ، فالتفاعل قائم وممتد بين البيئة بمكوناتها المختلفة وبين تلك الطروحات بمنطلقاتها الفكرية ومحدداتها الحركية ، كما أن التأثير متبادل بين الطروحات والبيئة وهذا التأثير يتوقف عليه إلي مدى بعيد نجاح كل من الإدارتين في تحقيق أهدافها التي هي جزء من أهداف المنهاج الإسلامي ، والإدارة العامة والمحلية لابد أن تكون حساسة بل وشديدة الحساسية

تجاه البيئة ، ولابد أن يتم تصميم نظم فروع الجهاز الإداري في الأقاليم ، وكذلك نظم الإدارة المحلية على هذا الأساس ، فهذه النظم جميعاً إنما وضعت لخدمة البيئة التي تعمل فيها ، فإذا انعدمت حساسية تلك النظم تجاه بيئاتها انعدمت فعاليتها وأصبحت معزولة عن تلك البيئة وبات نجاحها في عداد المستحيل .

والبيئة من ناحيتها ينبغي أن تكون متجاوبة مع نظم الإدارة العامة والمحلية ، فتتفاعل معها وتساعدها على تحقيق أهدافها وتصدقها في التعبير عما تكنه من مواطن الضعف والقوة ومن المثبطات والمحفزات ، حتى يتسنى للنظم توظيف عوامل القوة ومعالجة مواطن الضعف ، ومن ثم يتم التلاقي بين النظم وبيئاتها لصالح الاثنين في آن واحد .

المبحث الثالث

واحدية الغاية والهدف

كافة الطروحات الإسلامية تجاه حركة الإنسان ونشاطه تنطلق من منطلقات واحدة ، ثم تسير وفق مسارات محددة ، ثم تستهدف غايات معينة ، ويمكن إيضاح ذلك من خلال الآتي :

أولاً : المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي :

تُستقى المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي وتُستنبط من مصادرها الأصلية وهى القرآن الكريم والسنة المطهرة ونماذج الحركة والممارسة في دولة الرسول والخلفاء والراشدين ، وتتم عملية الاستنباط من قبل ذوى الاختصاص في كل مجال من المجالات ، ثم تحدد وتصاغ في شكلها النهائي لتصبح معدة ومهيأة للأخذ بها وتطبيقها على الواقع العملي .

ثانياً : فعاليات ومسارات الحركة :

تتحول المنطلقات الفكرية إلى حركية تسير في مسارات معينة ، والمنطلقات الفكرية تتسم بالثبات وعدم القابلية للتغيير أو التبديل ، فهي ثوابت عقيدية راسخة ، وعندما تنتقل تلك الثوابت إلى أرض الواقع فهي تلتقي وتتفاعل مع متغيرات ومستجدات ، وهنا يبرز دور المنهاج الإسلامي وآلياته المختلفة ، حيث يكون من أول وأهم مهامهم خلق حالة من التحاور والتفاعل بين المنطلقات الثابتة والواقع بمستجداته ومتغيراته ، وعندئذ تتجلى مقدرة المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي على تحوير وتطويع المتغيرات والمستجدات لصالح قيمها ومبادئها ومثلها وتتحدد هاهنا مسارات الحركة لتلك المنطلقات ، لتتشكل في شكل قواعد وأنماط سلوكية وتصرفات محكومة بضوابط أساسها الثوابت .

ثالثاً : الغايات والأهداف :

والطرح الإسلامي بمنطلقاته الفكرية يستهدف تحقيق غايات محددة ، تبدأ ببناء مجتمع إسلامي صحيح ، وتنتهي بعبادة الله وطاعته وإعلاء دينه .

ويلاحظ دائماً ثبات المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي ، وكذا الغايات والأهداف ، أما فعاليات ومسارات الحركة فهو الموطئ الوحيد الذي يفسح المجال في هذه المتتابعة المنطقية لتدخل وتأثير المتغيرات والمستجدات ، ولأنه العنصر الوحيد الذي يتماس مع المجتمع الدائم التغيير والدائب الحركة ، ولا ينبغي أن يُفهم أن تأثير المتغيرات والمستجدات هو لصالحها دائماً ولكن على العكس من ذلك ، ففعاليات ومسارات الحركة للمنطلقات الفكرية تتعامل مع المتغيرات و المستجدات ببراعة واقتدار ، ففي حالة أن تأتي رياح المتغيرات والمستجدات بالقيم والمثل والمبادئ فبها ونعم ، وأما عندما تأتي ريح هذه المتغيرات والمستجدات بفاسد العادات ومبتذل التقاليد ، فهنا يكون التصدي والتحدي بالمنع والبتر .

والإدارة العامة والمحلية في الطرح الإسلامي مثلهما مثل بقية أوجه النشاط الإنساني ، ينطلقان من منطلقات فكرية معينة – كما سبق الإيضاح – مستمدة من القرآن الكريم ومن السنة المطهرة ونماذج الممارسة العملية ، ثم تتحول هذه المنطلقات إلى فعاليات في مسارات حركية معينة ، تتجسد في نظم الإدارة العامة والمحلية بعملياتها وفعالياتها المختلفة ، ثم تسير تلك الفعاليات في مساراتها هادفة إلى تحقيق أهداف بذاتها هي نفسها أهداف الطرح الإسلامي في شموله وعموميته .

الفصل الثاني

العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة المحلية

العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة المحلية علاقة دقيقة ومتشعبة ، فهي ليست علاقة الكل بالجزء أو علاقة الأعم الأشمل بالأخص الأضيق ، بل هي علاقة من نوع خاص تحمل مواطن التلاقي والعناق ، ثم تتحول لعلاقة تماس ، وأخيراً تنتهي إلي تباين واستقلالية ، ولقد خبرت نماذج الممارسة العملية في دولة الرسول الكريم ودولة خلفائه الراشدين من بعده النوعين من الإدارة، وكانت هذه النماذج فريدة فيما وضعته من حدود وفواصل للتفرقة بين النوعين من الإدارة ، وفيما حددته من مجالات ونشاطات لكل منها دون تداخل أو تضارب أو تعارض ، ولقد تعددت الاجتهادات البشرية وتكالبت ، من أجل إخراج نماذج يمكنها إحراز ما عركته النماذج الإسلامية ، ولم تكلل تلك الاجتهادات بالنجاح حتى الآن .

والعلاقة بين الإدارة العامة والإدارة المحلية تنطلق من مواطن للتلاقي والعناق الكامل بين الإدارتين ، تتبلور في ائتلافهما حول المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي ، واتفاقهما في الغايات والأهداف التي تنتهي إليها جميع الطروحات الإسلامية تجاه أوجه الحركة والنشاط الآدمي ، وأخيراً في دورانهما في فلك المنهاج الإسلامي إذ يمثلان آليتين من آليات المنهاج لتحقيق سياسته العامة وخططه في الإنماء والإحداث .

ثم تبدأ الإدارتان في الابتعاد عن بعضهما تدريجياً ، ويتجهان ناحية التفرد والاستقلالية ، وتصبح علاقتهما علاقة تماس واحتكاك رقيق ، تبدو في الطبيعة التنفيذية لكل منهما ، وكذا في الدور المساند للمنهاج الإسلامي ، ثم في فعاليات ومسارات التعامل مع البيئة المشتركة التي هي المجتمع المسلم ، وأخيراً في عملية توزيع الأدوار وسد الثغرات فيما بينهما ، حيث تتولى الإدارة المحلية استكمال ما لم تقم به الإدارة العامة وتنفيذ مشاريع الإنماء المحلية ، وتتولى كذلك دور المتابع والمراقب والمقوّم لأجهزة وفروع الإدارة العامة في الأقاليم .

وأخيراً تستقل كل من الإدارة العامة والإدارة المحلية بنفسها ، وتصبح العلاقة بينهما علاقة التماثل في الأدوار والوظائف مع الخصوصية والاستقلالية في الدرجة وحرية الحركة ، وتتجسد هذه العلاقة في تمتع الإدارة العامة بمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، مقابل تمتع الإدارة المحلية بلا مركزية التخطيط والتنفيذ ، ثم في تحكم المنهاج الإسلامي في الإدارة العامة بشكل كلى ومطلق بالرغم من لامركزية التخطيط ، مقابل توجيه ومتابعة المنهاج للإدارة المحلية عن بعد من خلال السياسة العامة ، وإعطائه حرية حركة أكبر لها من خلال قيامها بالتخطيط والتنفيذ .

وفي هذا الفصل سنتابع تحليل علاقة الإدارة العامة بالإدارة المحلية في الطرح الإسلامي ، وذلك من خلال المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : مواطن التلاقي بين الإدارة العامة والإدارة المحلية .

المبحث الثاني : مواطن التماس بين الإدارة العامة والإدارة المحلية .

المبحث الثالث : أشكال التباين بين الإدارة العامة والإدارة المحلية .

المبحث الأول

مواطن التلاقي بين الإدارة العامة والإدارة المحلية

أول أشكال العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة المحلية هو التقاء الإدارتين في مواطن متعددة ، وتتمثل مواطن التقاء الإدارتين في الآتي :

أولاً : المنطلقات الفكرية للطرح الإسلامي :

فالإدارة العامة تجد أصولها وأسسها في الطروحات الإسلامية المستنبطة من القرآن الكريم والسنة النبوية ، وكذلك تفعل الإدارة المحلية ، ومعنى ذلك أن الإدارتين يتفقان في مصدر منطلقاتهما الفكرية ، وذلك هو شأن كافة أوجه النشاط البشرى .

ثانياً : الغايات والأهداف :

من شأن توحد الإدارتين العامة والمحلية في مصدر منطلقاتهما الفكرية ، أن يحدث نوعاً من التلاقي والعناق النهائي حول الغايات والأهداف ، فكل من الإدارتين هدفهما واحد وغايتهما مشتركة ، وهى تحقيق الأهداف العليا للدولة الإسلامية .

ثالثاً : العمل ضمن آليات المنهاج الإسلامي :

كل من الإدارة العامة والإدارة المحلية يمثل إحدى آليات المنهاج الإسلامي التي يعتمدها لتحقيق أهدافه في الإنماء والإحداث والتطوير ، ولا يقدح في ذلك كون الإدارة العامة تتصف بالعمومية النوعية والشمولية المكانية ، والإدارة المحلية تتصف بالإقليمية المكانية .

المبحث الثاني

مواطن التماس بين الإدارة العامة والإدارة المحلية

وإذا انتقلنا إلي ثاني أشكال العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة المحلية ، نجده يتمثـل في علاقة تماس دقيق تتجسد في الآتي :

أولاً : الطبيعة التنفيذية لكل من الإدارة العامة والإدارة المحلية :

ينتهي الحال بكـل مـن الإدارة العامـة والإدارة المحليـة إلـي أن تـصبح آليـة أو أداة ذات طبيعـة تنفيذيـة بالدرجـة الأولى ، وهـذا التماثـل أو التـشابه بـين الإدارتـين في الطبيعـة التنفيذية لا يقلل من شأنه كون الإدارة العامة تشارك في بعض الأحيان في إعداد الخطـة ، ويبدو لها دور فوقي مساند للمنهاج الإسلامي ، أو كون الإدارة المحلية توكل إليها مهمـة التخطيط والتنفيذ معاً على المستوى الإقليمي ، إلا أن الصفة الغالبـة علـى الإدارتـين تظـل هي الصفة التنفيذية في إطار المنهاج الإسلامي .

ثانياً : الدور المساند للمنهاج الإسلامي :

كذلك تقوم كـل مـن الإدارة العامـة والإدارة المحليـة بـدور يختلـف في درجتـه وقوتـه في مساندة المنهاج الإسلامي ومشاركته في تأدية مهامه ، ويتمثل ذلك الدور في الآتي :

❖ **الإدارة العامة :**

تؤدى الأدوار التالية لمصلحة المنهاج الإسلامي :

- تساعد في وضع الخطة الشاملة التي يقوم بها رموز المنهـاج الإسـلامي ، حيـث يـشارك قيادات الجهاز الإداري في ذلك بما يملكون من خبرة وإطلاع على بواطن الأمور .

- كذلك تقوم الإدارة العامة بنقل مرئيات وردود أفعال المجتمع تجاه سياسات المنهاج الإسلامي من خلال تفاعلها واحتكاكها المباشر مع البيئة التي هي المجتمع الإسلامي .

❖ الإدارة المحلية :

في حين تقوم الإدارة المحلية بالأدوار التالية لمصلحة المنهاج الإسلامي :

- تتولى الإدارة المحلية بوحي وإيعاز وتحديد للإطار العام من المنهاج الإسلامي عملية تخطيط وتنفيذ سياسات الإنماء والإحداث على المستوى المحلى ، ومن ثم فهي تعفى المنهاج من أعباء التخطيط والمتابعة لسياسات الإنماء المحلى ، ويكتفي بالإطلاع على النتائج وتقييمها.

- الإدارة المحلية لا تكتفي بنقل آراء وردود أفعال البيئة الاجتماعية إلي المنهاج الإسلامي، ولكنها تخطو خطوة أوسع من ذلك ، حيث تتولى استرضاء البيئة واستقطاب تعاطفها مع المنهاج الإسلامي من خلال ما تقوم به من سياسات إنماء وإحداث محلية ، ومن ثم فإن الاتصال والتواصل مع البيئة أعمق وأوسع في حالة الإدارة المحلية منه في حالة الإدارة العامة .

ثالثاً : التعامل مع البيئة :

كل من الإدارة العامة والإدارة المحلية يتعامل مع البيئة ، ولكن لكل منهما درجة ومدى معين في التعامل والتفاعل :

فالإدارة العامة تتعامل مع البيئة من خلال فروعها الإدارية في الأقاليم ، ويغلب على ذلك التعامل الطابع الرسمي غير المندمج والمنخرط في المجتمع المحلى .

أما الإدارة المحلية فتتعامل مع البيئة على أنها مجالها الحيوي والوسط الذي انبثقت منه وتعمل لمصلحته ، ومن ثم فهي تتعامل معه بشكل أساسي وأصيل ومستديم وشامل .

رابعاً : علاقة التنسيق والتكامل :

كذلك ثمة علاقة تنسيق وتكامل بين الإدارتين العامة والمحلية تبـــدو كالآتي :

- الإدارة المحليـــة تكمـــل دور الإدارة العامـــة حيـــث تتـــولى تحقيـــق سياســـات الإنمـــاء والإحداث على المستوى المحلي بشكل شامل ، في الوقت الذي يقتـصر دور الإدارة العامـة على الالتزام بالخطة الشاملة في الخدمات النوعية المحددة مثل الصحة والتعليم .. الخ .
- تتولى الإدارة المحليـة مـن خـلال تنظيماتهـا المختلفـة مراقبـة ومتابعـة وتقـويم فـروع الجهاز الإداري في الأقاليم .

المبحث الثالث

أشكال التباين بين الإدارة العامة والإدارة المحلية

أما عن أشكال التباين بين الإدارة العامة والإدارة المحلية ، فهي خاصية التماثل في الأدوار والوظائف مع الخصوصية والاستقلالية في الدرجة وحرية الحركة ، ويمكن إيضاح تلك الخاصية من خلال الآتي :

أولاً : الإدارة العامة :

تتسم الإدارة العامة فيما يتعلق بعملياتها وحركتها لإدارة تلك العمليات وتحقيق أهدافها بما يلي :

- السمة الغالبة على الإدارة العامة هي مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، وبالرغم من أن الإدارة العامة تشارك بشكل أو بآخر في إعداد الخطة العامة الشاملة ، إلا أن السمة الغالبة تبقى مركزية الخطة ، كما أنه بالرغم من لا مركزية التنفيذ ، إلا أن عمليات التنفيذ تتم بالكامل تحت مرأى ومسمع المنهاج الإسلامي وتحت رقابته ومتابعته الصارمة .
- يتفرع عن السمة السابقة أن المنهاج الإسلامي يتحكم بشكل شبه مطلق في الإدارة العامة تخطيطاً وتنفيذاً ولا يدع لها فرصة للتمتع بحرية الحركة إلا في حدود ضيقة .

ثانياً : الإدارة المحلية :

بالنسبة للإدارة المحلية فهناك تماثل مع الإدارة العامة في نفس الأدوار والوظائف ، ولكنها تحتفظ بخصوصية واستقلالية في الدرجة وحرية الحركة ، ويتضح ذلك من خلال ما يلي :

❖ الإدارة المحليـة تتـسم بـلا مركزيـة في تخطـيط برامجهـا ، ولكـن مـع الاسترشـاد والاستئناس بالأطر العامة والخطوط العريضة التي يضعها المنهاج الإسلامي ، كما تتـسم في ذات الوقت بلا مركزيـة في تنفيـذ تلـك الخطـط والـبرامج مـع الأخـذ في الاعتبـار المراقبـة والمتابعة من قبل المنهاج الإسلامي ، وهذه الرقابة والمتابعة تمثل خاصية أساسية للمنهـاج بشكل عام .

❖ يتفرع عما تقدم أن المنهاج الإسلامي يتحكم في الإدارة المحلية من خلال أصول وأطـر عامة وعن بعد ، ويترك لها التخطـيط والتنفيـذ بالكامـل ، كمـا يكتفـي بالمتابعـة وتقيـيم النتائج .



الفصل الثالث

تعريف الإدارة المحلية في الطرح الإسلامي

في الفصلين السابقين تناولنا جملة الأسس وكثيراً من المعالم والملامح التي يمكن أن تساعد في التوصل إلي تعريف وتحليل مدرك الإدارة المحلية من وجهة الطرح الإسلامي ، ويلاحظ بداءة على هذا التعريف أنه يعتمد بشكل أساسي ومؤثر على النموذج والتجربة اللتين قامتا في دولة الرسول الكريم ودولة الخلفاء الراشدين ، فيستمد منهما الأصول والأسس ، كما يلاحظ كذلك على هذا التعريف أنه يستوعب المتغيرات والمستجدات والتطورات المعاصرة التي مر بها المجتمع البشرى ، بحيث يتواءم مع متطلبات الدولة الإسلامية المعاصرة ، ويلاحظ أخيرا على ذلك التعريف أن مدرك الإدارة المحلية يرتبط عضويا بالمنهاج الإسلامي كأحد ثوابت الحكم والإدارة في الإسلام ، ولعل من أهم خصائص الحكم في الإسلام العلاقة العضوية التي لا انفصال فيها بين المنهاج الإسلامي وبين كافة آلياته الإدارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية .. الخ .

وتعتبر تجربة الإدارة المحلية في دولة الرسول الكريم ودولة خلفائه الراشدين من بعده تجربةً ثريةً ونموذجاً رائداً ، وضع الأصول والأسس للطرح الإسلامي في هذا الصدد ، وترك للمفكرين أن يوائموا بين التطورات والمستجدات وتلك الأسس والأصول .

وبعد استقراء التجربة الإسلامية المشار إليها وتحليل نماذجها وممارساتها العملية ، يمكن للمتابع أن يستنبط بمزيد من الثقة وكثير من الاعتزاز جملة المفردات والتفاعلات التي تمثل لب وجوهر مدرك الإدارة المحلية ، وأن يستخلص مبادئ وأسس التفاعلات السياسية على المستوى المحلى، مثل مشاركة المواطنين في صياغة البرامج والخطط الإنمائية ، وكذا نظام الشورى والحكم الجماعي ، ومساهمة الفعاليات الاقتصادية المحلية في الإنماء والإحداث بشكل فعّال ومؤثر ، إلي غير ذلك من التفاعلات التي تمثل نماذج رائدة في هذا الصدد .

ولعله من الأهمية بمكان كذلك تحديد موضع الإدارة المحلية بالنسبة للمنهاج الإسلامي ، حيث يترتب على ذلك التحديد العديد من القضايا والإشكاليات المهمة ، مثل حجم المركزية التي تتمتع بها الإدارات المحلية في صياغة برامجها وخططها وقيادة عمليات تنفيذها ، وكذا عمليات تحويل تلك الخطط والبرامج ، ثم إفساح المجال لإبداعات المواطنين ومشاركاتهم السياسية والاقتصادية .. الخ .

في هذا الفصل نعمد إلي دراسة وتحليل مدرك الإدارة المحلية وفق الطرح الإسلامي ، وذلك من خلال المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : تجربة ونموذج الإدارة المحلية في الدولة الإسلامية .

المبحث الثاني : عناصر ومفردات المدرك .

المبحث الثالث : العلاقة بين المنهاج الإسلامي والإدارة المحلية .

المبحث الأول

تجربة ونموذج الإدارة المحلية في الدولة الإسلامية

سوف نتتبع في هذا المبحث تجربة ونموذج الإدارة المحلية في الدولة الإسلامية ، من خلال ثلاثة نماذج في دولة الرسول الكريم وفي دولة الخلفاء الراشدين وفي الولايات ، وذلك من خلال الآتي :

أولاً : نموذج الإدارة المحلية في دولة الرسول الكريم :

عندما تمكن الرسول صلى الله عليه وسلم من إقامة الدولة الإسلامية الأولى في المدينة المنورة، ووضع أسس المنهاج الإسلامي الوسيلة والأداة لتطبيق شرع الله والعمل بكتابه وإعلاء دينه، كان الاتجاه بعد ذلك لتقوية العلاقة بين المنهاج الذي يمثل المركز ورأس الدولة في المدينة وبين بقية أقاليم الدولة وأمصارها ، فشرع الرسول الكريم في إرسال العمال على الأقاليم وكان ذلك بمثابة النواة الأولى لتجربة الإدارة المحلية في الإسلام .

ووضع الرسول الكريم أسس الإدارة التي تعنى الإدارة المحلية ، وقسم صلى الله عليه وسلم الإدارة إلى قسمين :

- **القسم الأول : الإمارة العامة :**

وهى تعنى تولى الأمير كافة المهام الدينية المتمثلة في الإمامة في الصلاة والسياسية والحربية والقضائية والإدارية ، ثم جباية الأموال الخاصة بالزكاة والصدقات والضرائب .

- **القسم الثاني : الإمارة الخاصة :**

وهى تعنى تولى الأمير المهام الدينية المتمثلة في الإمامة في الصلاة والسياسية والحربية والقضائية والإدارية فقط دون جباية الأموال .

وكان الفيصل فيما يتعلق بعمومية الإمارة وخصوصيتها يتمثل في مقدرة الأمير وقوته وخبرته على الجمع بين مهام وتبعات الإمارة العامة والخاصة ، فإذا كان الأمير من القوة والحنكة على الجمع بين كافة التبعات تولى الإمارة العامة ، أما إذا كان دون ذلك تولى الإمارة على ناحية من النواحي وشاركه فيها أمير آخر على الناحية الأخرى .

وقد أمّر الرسول صلى الله عليه وسلم عتاب بن أسيد على مكة وأرضها من بني كنانة ، وعلى الطائف وأرضها كل من : عثمان بن أبي العاص على أهل المدر ، ومالك بن عوف على أهل الوبر أعجاز هوازن ، وعلى نجران وأرضها كل من : عمرو بن حزم لإقامة الصلاة والقضاء وبقية الشئون السياسية والإدارية ، وأبو سفيان بن حرب على الصدقات .

ثانياً : نموذج الإدارة المحلية في دولة الخلفاء الراشدين :

❖ سار أبو بكر الصديق على نهج الرسول الكريم حيث قسم بلاد العرب التي لم تكن قد تجاوزتها الدولة الإسلامية إلي عدة ولايات هي : مكة والطائف وصنعاء وحضرموت وخولان وزبيد ورمع والجند ونجران وجرش والبحرين ، وقد تولى أمر كل ولاية من هذه الولايات أمير أوكلت إليه مهام الإمارة العامة ، حيث قام بتصريف كافة شئون الولاية ابتداءاً من إمامة الصلاة وانتهاءاً بجمع الزكاة والصدقات .

❖ وعندما اتسعت الدولة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب ، قسّم الدولة إلي أقسام إدارية كبيرة ، كانت كالتالي :

– قسّم بلاد الفرس إلي ثلاث ولايات هي :

ولاية الأهواز والبحرين ، ولاية سجستان ومكرمان وكرمان ، وولاية خراسان .

– قسّم العراق إلي ولايتين هما :

ولاية حاضرتها الكوفة ، وولاية حاضرتها البصرة

- قسّم الشام إلي ولايتين هما :

ولاية قاعدتها حمص ، وولاية قاعدتها دمشق

- جعل فلسطين ولاية مستقلة .

- قسّم أفريقيا إلي ثلاث ولايات :

ولاية مصر العليا ، ولاية مصر السفلي ، وولاية صحراء ليبيا .

وكان عمر رضى الله عنه يبعث ولاة ذوى ولاية عامة وولاة ذوى ولاية خاصة ، حسب طبيعة وشخصية كل والى ، وحسب ظروف كل ولاية ومدى ثقل تبعاتها ومساحة أراضيها .

ثالثاً : الإدارة المحلية للولايات :

كانت إدارة الشئون المحلية للولايات تتم وفق ترتيب دقيق ومحكم ، وذلك على النحو التالي :

❖ **مجلس إدارة الولاية :**

- على رأس هذا المجلس يأتي الأمير ، إذا كان أميراً عاماً ، وقد يكون معه أمير آخر ، إذا كانت الإمارة إمارةً خاصةً ، فتوزع الإمارة بين الاثنين وتوزع بناء على ذلك اختصاصات ومسئوليات كل منهما حسب قرار ولى الأمر .

- أما مجلس إدارة الولاية فيتألف من عدد يحدده الأمير من المعاونين والمستشارين في المجالات والتخصصات المختلفة ، وينقسم المجلس في المعتاد إلي قسمين : الأول : قسم

يرسل من المركز للمعاونة والمساعدة ، الثاني : قسم من أهل الولاية الملمين بأمورها والعارفين بشئونها ، وتتمثل مهمة الجميع في معاونة الأمير بالرأي والتنفيذ .

❖ أصحاب المسئوليات النوعية :

يأتي بعد مجلس إدارة الولاية أصحاب المسئوليات النوعية وهم بمثابة الجهاز التنفيذي الذي يتولى تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ، وينقسم أصحاب المسئوليات النوعية ، بدورهم إلي قسمين حسب علاقتهم بالمركز :

– القسم الأول : أصحاب المسئوليات النوعية الذين يعملون تحت إمرة الأمير بشكل مباشر ولا علاقة لهم بالمركز وتتمثل مهامهم في تصريف شئون الإمارة والاهتمام بأهلها مثل صاحب الشرطة وصاحب خراج الأرض .. إلخ .

– القسم الثاني : أصحاب المسئوليات النوعية الذين يتبعون المركز ، ولكن يمارسون مهامهم بالتعاون مع أمير الولاية ، مثل عمال جباية الأموال وأمراء الجيوش إن كانت الولاية من الثغور .. الخ .

❖ العلاقة بالمركز :

مما لا شك فيه أن الإدارة المحلية الإسلامية قد أعطت الفرصة كاملة للأمراء ومجالسهم للاجتهاد ، وبذل الجهد من أجل الاهتمام بشئون الأقاليم والولايات ، وكانت علاقة الأمير ومجلسه بالمركز تتم من خلال ما يأتي :

– الأمر الأول : التوصيات التي يوصى بها ولى الأمر الأمير منذ البداية أي عند توليه الإمارة وتعتبر هذه التوصيات بمثابة الخطوط العريضة والأصول والأسس التي ينبغي على الأمير الالتزام بها والسير على هديها في إدارته لإمارته .

– الأمر الثاني : التوجيهات التي تواكب بعض التطورات أو الأحداث التي تحدث في الإمارة، أو تحدث في الدولة عموماً ، مثل التوجيه بجمع الضرائب لتجهيز الجيوش ، أو التوجيه بإعلان الاستنفار العام وتجنيد الأفراد للقتال .. الخ .

– الأمر الثالث : المتابعة والرقابة المستمرة من قبل ولى الأمر ، وكانت أساليب المتابعة والرقابة تختلف بين إرسال المبعوثين والرسل السريين الذين ينقلون الأخبار من الولاية وبين سؤال أبناء الولاية عندما يفدون إلي المركز عن حال أميرهم معهم وهكذا .

– الأمر الرابع : استدعاء الأمير لسؤاله ، وهذا الأمر كان قليل الحدوث ، ويعتبر مقدمة لعزل الأمير ، ولكن لابد من محاسبته قبل العزل .

المبحث الثاني

عناصر ومفردات مدرك الإدارة المحلية في الطرح الإسلامي

ننتقل في هذا المبحث إلي تحليل عناصر ومفردات مدرك الإدارة المحلية في الطرح الإسلامي ، حيث أن ذلك المدرك يعنى مجموعة متكاملة من العمليات تشمل التخطيط والتنسيق والتنفيذ لعمليات الإنماء والإحداث في الأقاليم المختلفة للدولة الإسلامية ، ويمكن تحليل هذا المدرك إلي عناصره التالية :

أولاً : الإدارة المحلية هي مجموعة متكاملة من العمليات :

الإدارة المحلية في الطرح الإسلامي ينظر إليها على أنها مجموعة متكاملة من العمليات ، تبدأ بالتخطيط وتنتهي بالمراقبة وتقييم النتائج ، ومعنى ما تقدم أن الإدارة المحلية تحمل معنى الاكتفاء الذاتي ، حيث تعتمد على ما لديها من مقدرات وإمكانات محلية في إتمام عملياتها ، وهى لا تحتاج إلي المركز الذي يمثله المنهاج الإسلامي إلا في حالة عجزها عن تدبير بعض تلك المقدرات والإمكانات ، عندئذ تستعين بالمركز ، والاستعانة قد تكون مؤقتة لحين تدبير تلك المقدرات محلياً ، وقد تكون دائمة مثل الاعتماد الدائم على المركز في جزء من التمويل .

ثانياً : عمليات الإدارة المحلية تبدأ بالتخطيط وتنتهي بالرقابة وتقييم النتائج :

تتعدد عمليات الإدارة المحلية وتسير في حلقات متتابعة تبدأ بعملية التخطيط ثم التنظيم والتنفيذ ثم الرقابة والمتابعة وتنتهي بتقييم النتائج ، وهذه العمليات تحتاج إلي مقدرات وإمكانات مادية وبشرية ، ويفترض أن يتم الاعتماد على أكبر قدر ممكن من المقدرات

والإمكانات المحلية، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالعنصر البشرى ، إلا أنـه في حالـة نـدرة بعض التخصصات قد يكون لا مفر من اللجؤ إلي المركز لتعويضها .

ثالثاً : هدف الإدارة المحلية هو الإنماء والإحداث المادي والروحي للإنسان :

الهدف الأساس للإدارة المحلية وفق الطرح الإسلامي هو عملية الإنمـاء والإحـداث بـشكل شمولي، أي يشمل كافة مجالات الحياة بما يشبع ويلبى حاجات النفس البـشرية الماديـة والروحية ، وربما يتفرد الطرح الإسلامي في هذه الخصوصية حيث يقـرن عمليـات الإنمـاء والإحداث المادي بعمليات الترقي بالروح الإنسانيـة في اتجاه الإيمان بـالله وتقـواه والعمـل على إعلاء دينه ، ويتم ذلك عبر مسالك معينة ومحددة ، وهذا الموضوع مـن المـسائل ذات الدلالة التي تم استنباطها من نموذج الممارسة العملية في دولة الرسول والخلفاء الراشدين .

المبحث الثالث

العلاقة بين المنهاج الإسلامي والإدارة المحلية

المنهاج الإسلامي وفق أصول الإسلام في السياسة والحكم هو رأس المجتمع ، ومخه المدبر لأموره ، والمصرف لشئونه ، يقوم بتبعاته وينجز مهامه عبر آليات محددة لعل أهمها الآلية الإدارية أو الجهاز الإداري ، ويرتبط المنهاج الإسلامي بالإدارة المحلية من خلال مجموعة من الروابط ، يمكن تناولها في الآتي :

أولاً : المنهاج الإسلامي يضع الأطر العامة والأصول الأساسية لخطط وبرامج الإدارة المحلية ، ويترك للأخيرة إعداد تفاصيل ودقائق تلك الخطط والبرامج ، ومن ثم فالمنهاج إن هو إلا مرشد وموجه للإدارة المحلية ، ولا يتدخل في التفاصيل والدقائق .

ثانياً : كذلك يقوم المنهاج الإسلامي بتقديم توصياته ومرئياته الكلية الشاملة لمسارات الحركة الخاصة بالإدارة المحلية ، أما وقائع وفعاليات تلك الحركة فمتروكة كلية للفاعلين في الإدارة المحلية ، وما هذه التوصيات إلا تحديد للنهج وتعيين للخطوط العريضة لتلك المسارات .

ثالثاً : يتولى المنهاج الإسلامي عن بعد متابعة ومراقبة فعاليات حركة الإدارة المحلية ، وينتهي إلي تقييم النتائج ومضاهاتها بالأهداف المرصودة في الخطة الشاملة ، وله الحق في مراجعة الفعاليات ومسارات الحركة ومساءلة الفاعلين إذا اقتضت الضرورة ذلك .

رابعاً : يحدد المنهاج الإسلامي مرجعية إدارية للإدارة المحلية ، تكون مسئولة إدارياً عنها ، وقد تكون هذه المرجعية عبارة عن وزارة خاصة مثل وزارة الإدارة المحلية ، أو وزارة أخرى مثل وزارة الداخلية ، أو هيئة تابعة رأسا للمنهاج .

خامساً : يساهم المنهاج بقدر معلوم ومحدد، يخصص سنوياً ضمن الموازنة العامة للدولة من التمويل لبرامج وخطط الإدارة المحلية ، ويفسح المجال للتمويل المحلى اعتماداً على مصادر تمويل محلية موجودة بالأقاليم .

سادساً : يفسح المنهاج الإسلامي المجال لأبناء المناطق والأقاليم في التعبير عن أنفسهم من خلال المشاركة في عمليات الإدارة المحلية من تخطيط وتنظيم وتنفيذ ومتابعة ومراقبة وتقييم ، وحتى يعطى نفس الفرصة للفعاليات الاقتصادية من أبناء المناطق والأقاليم للاستثمار الاقتصادي والمشاركة في مشاريع الإنماء والإحداث عبر الجهود ورأس المال الخاص .

سابعاً : ثمة بعض القضايا والمسائل يحتفظ بها المنهاج الإسلامي لنفسه ، مثل فرض الضرائب ذات الصفة العامة والشاملة ، وبعض المشاريع العملاقة ذات الصفة الوطنية .. الخ .

الباب الثاني

أهداف وعمليات الإدارة المحلية

في الإسلام

إذا كنا في الباب السابق قد ألمنا بجملة العناصر التي تحيط بمدرك الإدارة المحلية ، وكذا علاقات المدرك بالعديد من الثوابت والعناصر الأخرى ، وحاولنا الخروج من ذلك بتعريف للإدارة المحلية يشتمل على عملياتها وهدفها وعلاقتها بالمنهاج الإسلامي ، فسوف ننتقل في هذا الباب إلي تفصيل تلك الأهداف والعمليات وكذا عمليات التمويل .

وأهداف الإدارة المحلية فى الطرح الإسلامي هي أهداف تتسم بالشمولية ، فهي تقصد كافة المجالات ، وذلك يستدعي أن يكون ثمة تنسيق بينها وبين فروع الجهاز الإداري في الإقليم ، كذلك تستهدف الإدارة المحلية النهوض بالإنسان وإنماءه مادياً وروحياً ، وتعد هذه إحدى خصائص الإدارة المحلية الإسلامية .

وتتميز أهداف الإدارة المحلية عن أهداف الإدارة العامة في كون الأولى تغلب عليها الصبغة السياسية أكثر من الثانية ، فالإدارة المحلية تهدف إلي إيجاد نوع من التنشئة السياسية لدى أبناء الإقليم ، حتى يتسنى لهم بلورة ثقافة سياسية تمكنهم من الحوار والنقاش والتشاور وصناعة القرار والخروج بخطة أو برنامج إنمائي للإقليم ، ثم يعقب ذلك تهيئتهم وتدريبهم على كيفية تنفيذ الخطة ومتابعتها وتقييم نتائجها ، معنى ما تقدم أن الإدارة المحلية تهدف إلي بناء نموذج للممارسة السياسية يقوم به أبناء الإقليم تحت إمرة الأمير المعين من المنهاج الإسلامي .

ثم تأتى عمليات الإدارة المحلية وتبدأ هذه العمليات بهيكلية نظامية سياسية مبسطة ، توكل إليها مهمة صناعة القرار وإعداد الخطة ، ثم إيجاد تنظيم معين من أبناء الإقليم ، يتولى مهمة تنفيذ الخطة التي صاغتها الهيكلية السياسية ، ومتابعتها وتقييم نتائجها ، وهذه العمليات تجمع بين الفكر الواعي والتطبيق المثالي .

وبعد ذلك تأتى مسألة أخرى على قدر من الأهمية يعتد بـه ، تتمثـل في تمويـل العمليـات المذكورة ، والتمويل يتوزع بين المركز وبين الإقليم ، ومعيار ذلك التوزيع هو المقـدرة الماليـة للمركز ، وكذا الثراء أو السخاء البيئي الطبيعي للإقليم .

في هذا الباب سنتناول أهداف وعمليات الإدارة المحلية في الإسلام وتمويـل تلـك العمليـات من خلال الفصول الثلاثة التالية :

الفصل الأول : أهداف الإدارة المحلية في الإسلام .

الفصل الثاني : عمليات الإدارة المحلية في الإسلام .

الفصل الثالث : تمويل الإدارة المحلية في الإسلام .

الفصل الأول

أهداف الإدارة المحلية في الإسلام

فيما يتعلق بالإدارة العامة يغلب على وظيفتها السمة التنفيذية وإن كان لها دور مشارك في صناعة القرار وتخطيط السياسة العامة ، أما فيما يتعلق بالإدارة المحلية فيغلب على وظيفتها السمة التوفيقية بين وظيفة التنفيذ ووظيفة التخطيط وصنع القرار ، وتجتمع الوظيفتان في النهاية في مسار أو سياق واحد هو الإنماء والإحداث السياسي والاقتصادي والروحي والأخلاقي .

إن الإنماء والإحداث هو الهدف الأول والأساسي للإدارة المحلية ، الإنماء يقصد بشمولية وعمومية إنماء الإمكانات والقدرات المادية ، وإنماء الإنسان ومقدراته المهارية والسلوكية والعقيدية والروحية ، ولأغراض التحليل نعمد إلي تفصيل الإنماء إلي إنماء سياسي وإنماء اقتصادي وإنماء روحي أخلاقي.

فالإنماء السياسي يبدو في عمليات المشاركة السياسية من المواطنين في نقل تصوراتهم ومرئياتهم إلي القيادات المحلية ، وكذا في المشاركة في صناعة واتخاذ القرار ، والتشاور الدائم بخصوص عمليات التخطيط والتنفيذ ومتابعة وتقييم نتائج التنفيذ ، إلي غير ذلك من مشاركات .

والإنماء الاقتصادي يبدو في مشاركة الفعاليات الاقتصادية في عمليات الإحداث والتطوير، واقتراح السياسات الاقتصادية الإنمائية والمشاركة مع الخطط والبرامج الإنمائية التي يقوم بها المركز في الأقاليم .. الخ .

أما الإنماء الروحي والأخلاقي فيتم من خلال خطط وبرامج تتولاها الإدارة المحلية ، تهدف إلي ترسيخ وترقية الشق الروحي والأخلاقي في حياة المواطن ، بالتعاون مع المركز أو بالجهود المحلية الخاصة ، ووسائل ذلك عديدة ومتنوعة .

في هذا الفصل نتصدى لدراسة أهداف الإدارة المحلية في الإسلام من خلال المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : الإنماء السياسي .

المبحث الثاني : الإنماء الاقتصادي والاجتماعي .

المبحث الثالث : الإنماء الروحي الأخلاقي .

المبحث الأول

الإنماء السياسي

الإنماء السياسي هو الهدف الأول من أهداف الإدارة المحلية في الطرح الإسلامي ، ومضمون الإنماء السياسي يتبلور في إعداد المواطنين وتهيئتهم للاعتماد على أنفسهم ، فيما يتعلق باتخاذ القرار وتخطيط البرامج والخطط الخاصة بإنماء أنفسهم اقتصادياً وروحياً وخلقياً ، ويمكن إيضاح ذلك من خلال التفصيل التالي :

أولاً : المشاركة بالمقترحات والمرئيات :

انطلاقاً من كون أبناء المنطقة أو الإقليم أدرى بطبيعة منطقتهم واعرف باحتياجات أهلها ورغباتهم وطبائعهم ، فهم المؤهلون دون غيرهم لتزويد الأمير والفاعلين في الإدارة المحلية بالمقترحات والمرئيات المؤدية إلي النهوض بالمنطقة ورفع شأن أهلها في كافة أمورهم ، وتتم المشاركة بالمقترحات والمرئيات عبر آليات شرعية محددة .

ثانياً : المشاركة في صناعة القرار :

كذلك وفى الإطار السياسي ، تهدف الإدارة المحلية إلي تحقيق الإنماء السياسي للمواطنين من خلال المشاركة في اتخاذ القرار ، حيث يتم مشاركة أبناء المنطقة في مجلس الإدارة بصفتهم معاونين للأمير ، وبصفتهم كذلك مستشارين له ، ومن جماع أولئك وهؤلاء يتم صنع القرار واتخاذه في كافة الأمور التخطيطية والتنفيذية والتنظيمية .

ثالثاً : القيام بتنفيذ السياسات والبرامج :

في الإدارة المحلية العبء الأكبر فيما يتعلق بتنفيذ الخطط والبرامج يقع على كاهل أبناء المنطقة أو الإقليم ، فهم المسئول الأول والأخير عن تنفيذ ما يُقّرونه من خطط وبرامج ،

والمسئولية عن التنفيذ فيما يتعلق بسياسات وبرامج الإدارة المحلية في الإقليم هي مسئولية نهائية ، حتى ولو شارك في التنفيذ عناصر من المركز .

رابعاً : المتابعة والرقابة وتقييم النتائج :

كذلك يتم تأهيل أبناء المنطقة لمتابعة ورقابة وتقييم نتائج السياسات والبرامج ، وهذه المتابعة تعتبر متابعة ذاتية حيث أن القائمين بالتنفيذ من أبناء المنطقة ، وكذلك القائمين بالمتابعة والرقابة ، والمقيمين للنتائج .

ولا تقتصر عمليات المتابعة والرقابة وتقييم النتائج على المنفذين للخطط والبرامج المحلية فقط، بل تتجاوز ذلك إلي الفروع الإدارية الموجودة على أرض الإقليم ، وإن غلب على الأخيرة طابع التنسيق أكثر من الرقابة والمتابعة الفوقية ، وبعد ذلك يتم تصعيد النتائج بعد تقييمها إلي الأمير الذي يعمد إلي إحاطة الجهة المختصة في المركز سواء أكانت وزارة الإدارة المحلية أو وزارة الداخلية أو الهيئة التابعة لولى الأمر مباشرة .

المبحث الثاني

الإنماء الاقتصادي والاجتماعي

الهدف الثاني من أهداف الإدارة المحلية يتمثل في الإنماء الاقتصادي والاجتماعي ، ويتم هذا النوع من الإنماء عبر مسالك وآليات معينة يمكن إيضاحها في الآتي :

أولاً : إنماء الموارد المحلية :

الموارد المحلية التي تقع في دائرة اختصاص الإدارة المحلية هي هدف للإنماء والإحداث ، تمنحه تلك الإدارة قسطاً وافراً من اهتمامها ورعايتها ، ويمكن للإدارة القيام بهذه المهمة من خلال تشجيع الجهود الذاتية لأبناء الإقليم لإقامة المشروعات الاستثمارية وجذب الاستثمارات الأجنبية إن أمكن ذلك ، ودعوة الفعاليات الاقتصادية من أبناء المنطقة للاستثمار في الإقليم واستغلال موارده .

ويمكن للإدارة المحلية طلب مساندة المركز في إنماء الموارد المحلية ، إما عن طريق فروعه الموجودة بالإقليم ، أو من خلال الدعم المالي ، أو إقامة المشاريع الاستثمارية التي تديرها الإدارة المحلية ، أو تكون إدارتها مشتركة بين إدارة الإقليم والمركز .

ومن الطبيعي أن تكون مردودات عمليات إنماء الموارد المحلية من نصيب الإقليم ، إلا إذا كان ثمة اتفاق بين إدارة الإقليم والمركز على اختصاص المركز بجزء من هذه الموارد .

ثانياً : النهوض بمستوى الخدمات :

من آليات الإدارة المحلية لتحقيق هدف الإنماء الاقتصادي والاجتماعي النهوض بمستوى الخدمات عموماً ، سواء المقدمة عن طريق الفروع الإدارية أو المقدمة عن طريق آليات

الإدارة المحلية ، والأولى تتم من خلال التنسيق بين المحليات والفروع الإدارية ، والثانية تتم من خلال الخطط والبرامج التي يتم صياغتها وتنفيذها محلياً .

ثالثاً : تحقيق حالة التشغيل الكامل وإحراز " نطاق الغنى " :

فيما يتعلق بهذه الآلية ينبغي إقامة تنسيق كامل بين الإدارات المحلية والمركز ، ويتم تحقيق هذا الهدف الجزئي من خلال مرحلتين متتاليتين أو مندمجتين :

❖ **المرحلة الأولى :** تحقيق حالة التشغيل الكامل ، حيث تعنى الإدارة المحلية بالتعاون والتنسيق مع المركز باستغلال طاقات وإمكانات العنصر البشرى ، إما بتشغيله مباشرة في المشاريع الإنمائية التابعة للفروع الإدارية أو التابعة للإدارة المحلية ، وإما بمنحه مؤهلات ومقدرات إقامة مشروع خاص يستغل فيه الإمكانات والمقدرات المتاحة محلياً ، وبذا يكون قد ساهم في إنماء مقدراته الذاتية والمقدرات المحلية في آن واحد .

❖ **المرحلة الثانية :** سيتم تلقائياً من خلال تحقيق المرحلة الأولى إحراز " نطاق الغنى " الذي يتحقق بإخراج المواطن من دائرة الحاجة والعوز وإلحاقه بدائرة الغنى ، حيث يتوفر له من خلال عمله ما يشبع حاجاته المادية والمعنوية ويكفيه سؤال الآخرين مدى حياته ، وبذا تتحقق الحياة الطيبة لأفراد المجتمع المسلم .

رابعاً : التدريب وزيادة المهارات والمعارف المهنية :

لا ينبغي أن يقتصر الإنماء على تحقيق حالة التشغيل الكامل وإحراز " نطاق الغنى " ، بل ينبغي أن يتجاوز ذلك إلي ضرورة المداومة على استمراره والحفاظ على معدلاته ، وذلك من خلال تدريب العاملين في شتى المجالات والعمل على زيادة مهاراتهم ومعارفهم المهنية ، ويمكن للإدارة المحلية أن تقوم بترتيب عمليات التدريب بجهودها الذاتية ، ويمكن أن تتعاون مع المركز حيث تطلب منه الدعم المادي والعيني .

المبحث الثالث

الإنماء الروحي والفكري

من أهم أهداف الإدارة المحلية في الإسلام عملية الإنماء الروحي والفكري ، لأبناء الأقاليم ، وهذا الهدف ينفرد به الطرح الإسلامي في هذا الصدد ، وكان الرسول الكريم يجعل هذا الهدف في مقدمة أهداف الإدارة المحلية ، فكان صلى الله عليه وسلم يبعث عماله على الأقاليم ، ليعلموا الناس أمور دينهم ، ويبصرونهم بالحلال والحرام ، ويعمقون إيمانهم وأفكارهم ، وكان ذلك في مقدمة أهداف الرسول من إرسال الأمراء ، فالتربية الروحية والفكرية إذن هدف من أهداف الإدارة المحلية في الإسلام ، ولكن كيف يتم ذلك في الدولة الإسلامية المعاصرة ؟ يمكن أن يتم ذلك من خلال :

أولاً : التنسيق مع الفروع الإدارية لوزارات الأوقاف والإرشاد والدعوة :

ومن خلال هذا التنسيق يتيسر لهذه الفروع القيام بدورها والوصول إلي اكبر عدد ممكن من المواطنين ، ومخاطبتهم بأسلوب عصري يبتعد عن الوعظ المباشر ، ويعتمد على الحوار والنقاش والإقناع .

ثانياً : إعداد البرامج والخطط المحلية :

كما ينبغي للإدارة المحلية أن تقوم بإعداد البرامج والخطط الهادفة إلي الإنماء الروحي والفكري للمواطنين ، معتمدة في ذلك على ما لديها من أفكار خاصة ، وإمكانات محلية مادية وبشرية ، ويمكن لها أن تستعين وهى في سبيل القيام بذلك ببعض أهل العلم والخبرة والاختصاص من المركز .

ثالثاً : برامج روحية وفكرية ملحقة بالتدريب المهني :

كما يمكن للإدارة المحلية إعداد برامج التثقيف الروحي والفكري ، على أن تلحق ببرامج التدريب المهني ويتلقى العامل تلك البرامج مرفقة بالبرامج المهنية ، أو مندمجة معها بأسلوب مبتكر ، وفى ذلك إزكاء وترقية لنسق القيم الإدارية الإسلامية لدى العامل ، مما ينمى لديه الوازع الديني والمكوّن الفكري والأخلاقي ، وينعكس في ذات الوقت على أسلوب أدائه لعمله ومعدل إنجازه .

رابعاً : استثمار وتوظيف الجامعات والمؤسسات العلمية في الأقاليم :

يمكن للإدارة المحلية أن تستثمر ببراعة واقتدار وجود الجامعات والمؤسسات العلمية والأكاديمية في الأقاليم لمصلحة إنماء الجوانب الروحية والخلقية في حياة المواطنين ،من خلال تنظيم المحاضرات والندوات واللقاءات الفكرية ، وكذا زيارة الأساتذة والدعاة لاماكن العمل ، وإلقاء المحاضرات ، وإقامة الندوات التي تزكى نسق القيم الإدارية الإسلامية ، وترقى الجانب الروحي والأخلاقي .

خامساً : إقامة المراكز الإسلامية :

وتقام هذه المراكز خصيصاً لنشر الدعوة والتثقيف الديني والروحي والعقيدي عبر برامج وخطط معدة خصيصاً لذلك ، ويمكن لأبناء الأقاليم الإقبال على الإفادة من هذه المراكز من خلال وسائل الترغيب التي تتبناها الإدارة المحليــة .



الفصل الثاني

عمليات الإدارة المحلية في الإسلام

بعد أن وقفنا على أهداف الإدارة المحلية كما أسس لها الطرح الإسلامي ، ننتقل في هذا الفصل إلي تناول عمليات الإدارة المحلية ، والمقصود بعمليات الإدارة المحلية مجموعة الفعاليات الهيكلية والحركية التي تتخذها الإدارة المحلية من أجل تحقيق أهدافها سابقة التبيان .

ويأتي على رأس قائمة العمليات المشار إليها تشكيل وترتيب مجلس إدارة الإقليم أو الولاية، وبداية من هذه العملية تتجلى خصوصية الطرح الإسلامي في هذا المجال ، حيث يترك لولى الأمر اختيار الأمير ، الذي يتولى بدوره وضع الأسلوب الأمثل لتشكيل المجلس الذي سيعاونه في التخطيط والتنظيم والتنفيذ ، ولم يُحِكم الطرح الإسلامي القول فيما يتعلق بطرق التشكيل إذ ترك ذلك لظروف كل عصر وطبيعة كل دولة .

ويرتبط بعملية تشكيل وترتيب مجلس الإدارة العمليات الداخلية للمجلس ، أو طريقة عمله ولعل أهم تلك العمليات ، عملية ونظام الشورى ، ثم صناعة واتخاذ القرار ، وتعكس هاتان العمليتان طبيعة المنهاج الإسلامي ، الذي مد خصائصه إلي جزئياته ، فباتت تحاكيه فكراً وحركةً .

ثم يفرغ المجلس بعد تشكيله إلي وضع خطة الإدارة ، والشروع في تنفيذها ، وهنا يبدو التناسق والتناغم البديع بين الإدارة المحلية والمنهاج الإسلامي ! .

ويبدأ تنفيذ الخطة ، بإعداد التنظيم التي توكل إليه مهام التنفيذ بهياكله وإمكاناته المادية والبشرية، وتبدو خلال عمليات التنفيذ براعة الإدارة المحلية الإسلامية في الحركة الذاتية ، حيث تباشر بنفسها الرقابة والتقويم وتقييم النتائج .

وبالرغم من حرية الحركة الواضحة التي تتمتع بها الإدارة المحلية منذ البداية ، إلا أنها ليست في الساحة بمفردها ، بل إن المنهاج الإسلامي لا يغض الطرف عن فعالياتها ،

ومتابعتها ومؤازرتها بشكل مستمر ، بالمساندة مرة ، والتوصية أخـرى ، والرقابـة ثالثـة ، والإطلاع على النتائج أخيراً .

في هذا الفصل نتابع عمليات الإدارة المحلية من خلال المباحث الخمسة التالية :

المبحث الأول : تشكيل أدوات الممارسة .

المبحث الثاني : عمليـــات المجـــلس .

المبحث الثالث : عمليات الإدارة المحلية .

المبحث الرابع : تنفيـــــذ الخطـــــــة .

المبحث الخامس : دور المنهاج في التنفيذ .

المبحث الأول

تشكيل أدوات الممارسة

تتمثل أدوات الممارسة الإدارية في الأمير ومجلس الإدارة ، وهاتان هما القوتان الفاعلتـان في عملية الإدارة المحلية ، ويمكن تناول هاتين القوتين ببعض التفاصيل فيما يلي :

أولاً : الأمير :

هو المسئول الأول في الإمارة ، ويرشدنا النموذج الإسلامي في الممارسة السياسية أن ولي الأمر هو الذي يعين الأمير ويحدد مسئولياته وصلاحياته ، ولم يُستدل علـى مـا يفيـد أن يكـون الأمير من أهل المنطقة أو من غير أهلها.

ويُشترط في الأمير أن يتمتع بالصلاحية والقوة ، ويجمع الأمـير كافـة المـسئوليات الإداريـة التنظيمية والتنفيذية في يده .

ثانياً : مجلس الإدارة :

يعاون الأمير مجلس يتم تحديد عدده حسب تعداد سكـان الولاية ومساحتهـا ، وينبغـي على أعضاء المجلس أن يكونوا جميعهم من أبناء المنطقة ، إلا بعض التخصـصات النـادرة ، ويشترط أن يكون الأعضاء من أهل العلم والخبرة والدراية .

وفيما يتعلق بأسلوب اختيار الأعضاء ، فهناك أساليب الاختيار والتعيين والانتخاب ، ولا خلاف حول هذا الأمر ، إذ يمكن للمنهاج الإسلامي تحديد الأسلوب الأنـسب والأمثـل ، ولكن يبقى معيار الصلاحية والكفاءة هو المعيار الأساسي ، ويعـين الأعـضاء لفـترة محـددة يحددها المركز .

المبحث الثاني

عمليات المجلس

يقصد بعمليات المجلس مجموعة الفعاليات التي تتم داخل المجلس من اجل اتخاذ القرارات ووضع الخطط ، ويحاكى مجلس الإمارة المنهاج ، ويترسم خطاه في عملية اتخاذ القرارات ووضع الخطط والبرامج ، وتأخذ الأسلوب التالي :

أولاً : الشورى :

الشورى قيمة أساسية ومنهج عمل في كافة مؤسسات الدولة الإسلامية ، ويعتمد مجلس إدارة الإمارة على الشورى في اتخاذ قراراته ووضع الخطط والبرامج .

ثانياً : صناعة القرارات :

تمر صناعة القرارات في مجلس الإمارة بمجموعة من الخطوات والمراحل ، تبدأ بطرح البدائل والمقترحات التي يتم دراستها والتشاور حولها ، وينتهي الأمر باتخاذ القرار ، ويصبح معداً للتنفيذ ، ويلاحظ من خلال الاطلاع على عمليات المجلس ، أن ثمة ممارسة سياسية على مستوى رفيع تتم داخل المجلس ، تنتهي بإتخاذ القرار ، الذي يشارك في صناعته أبناء المنطقة .

المبحث الثالث

عمليات الإدارة المحلية الإسلامية

إذا كان ما تقدم هو العمليات التي تتم داخل المجلس لصناعة القرار ، فماذا عن عمليات الإدارة المحلية ، تتمثل أهم تلك العمليات في صياغة الخطة ، التي تمر بالتطورات التالية :

أولاً : وضع الخطة :

يستأنس مجلس الإدارة بالتوجهات العامة للمنهاج الإسلامي فيما يتعلق بقضايا الإنماء والإحداث الشامل والمحلى ، وفى هذا الإطار يضع المجلس الخطة العامة الشاملة للإمارة أو الإقليم ، وهى عبارة عن منظومة من التصورات والمرئيات لمفردات الإنماء والإحداث الشامل خلال مرحلة زمنية معينة .

ثانياً : دور المنهاج الإسلامي :

قد يلجأ المجلس إلي المنهاج الإسلامي لاستطلاع رأيه في أهم موضوعات الخطة ، وقد يكتفي بالاسترشاد بتوجهاته الأولية التي تم مراعاتها عند وضع التصورات والمقترحات .

ثالثاً : دراسة الخطة وإقرارها :

يعكف المجلس على دراسة مقترحات الخطة ، ويلجأ إلى كافة الأساليب والوسائل ، مثل استطلاع رأى الخبراء والمختصين ، ثم يعقب ذلك إقرار الخطة والموافقة عليها ، وعندها تصبح معدة للتنفيذ .

رابعاً : تدبير إمكانات التنفيذ :

يشرع المجلس مباشرة عقب إقرار الخطة في تدبير إمكانات التنفيذ ، وتشمل الإمكانات الموارد البشرية والإمكانات المادية والمخصصات المالية .. الخ .

المبحث الرابع

تنفيذ الخطـــة

تنتقل الخطة إلي طور التنفيذ ، ويستلزم ذلك اتخاذ جملة من الترتيبات المتتالية :

أولاً : إقامة التنظيم :

تنفيذ الخطة يتطلب إقامة تنظيم يتولى هـذه المهـة ، ويعتمـد التنظـيم علـى شـق قـانوني شكلي، وشق بشري ، وشق مادي ، ويتم إقامـة التنظـيم وتزويـده بالإمكانـات اللازمـة ، حتى يتسنى له مباشرة عملية التنفيذ .

ثانياً : التنفيذ :

يشرع التنظيم في تنفيذ الخطة معتمـدا إلـي حـد كـبير علـى الإمكانـات المتاحـة محليـاً ، وتجتهد الإدارة المحلية من أجل الاكتفاء الذاتي فيمـا يتعلـق بتـوفير متطلبـات التنفيـذ ، وتختلف إمكانات الاكتفاء الذاتي في عمليات التنفيذ من إقليم إلي آخر حـسب الإمكانـات الطبيعية المتاحة .

ثالثاً : الرقابة والتقويم :

تعتمد الإدارة المحلية فيما يتعلق بمتابعة التنفيذ على الرقابـة والتقـويم الـذاتي النـابع مـن الإدارة المحلية ذاتها ، وتـتم عمليـة الرقابـة والتقـويم مـن خـلال أسـلوبين : الأول : أن تشكل لجان متخصصة تتولى هذه العملية ، ثم ترفع تقاريرها الدورية إلي مجلس الإدارة ، الثاني : أن يتولى المجلس بنفسه عملية الرقابة والتقويم من خلال لجنـة تـشكل مـن بـين أعضائه .

رابعاً : تقييم النتائج :

ترفع لجان المتابعة التي تشكل خصيصاً أو من داخل المجلس تقاريرها إلى الأمير عن نتائج التنفيذ بشكل مرحلي أو بشكل نهائي ، الذي يدعو المجلس لمناقشة تلك التقارير وتقييم النتائج ، وإعداد تقرير نهائي عن مدى اتفاق الإنجاز مع الأهداف المرسومة .

المبحث الخامس

دور المنهاج الإسلامي في عملية التنفيذ

للمنهاج الإسلامي دوره الذي لا يغيب عن فعاليات الإدارة المحلية ، وبصفة خاصة في مرحلة تنفيذ الخطة ، التي سبق للمنهاج أن ألّم بها واستوعب مضمونها ، ويتم دور المنهاج بالشكل التالي :

أولاً : المساندة :

المنهاج الإسلامي هو المساند الأول والأساسي للإدارة المحلية ، وهي بصدد تنفيذ خطتها الإنمائية الشاملة ، والمساندة تعنى استعداد المنهاج الدائم لمد يد العون بكافة أشكاله البشري والمادي والمالي ، وهذه الجاهزية لدى المنهاج تعتبر عنصر طمأنينة واستقرار للإدارة المحلية، عندما تصادف من القصور ما يؤثر على نجاح خطتها ، ومن ثم فالمنهاج يمثل السند الدائم والنهائي للإدارة المحلية .

ثانياً : التوصية :

إضافة إلى ما تقدم من عامل نفسي مطمئن ، يمكن للمنهاج الإسلامي أن يداوم على تقديم توصياته بشكل دقيق فيما يستجد من تطورات وفعاليات للإدارة المحلية ، فإذا كان قد حدد أطر وتوجهات الخطة ، ثم وافق على صيغتها النهائية ، ثم أبدى استعداده الدائم للمساندة في تنفيذها ، فهو دائم التوصية والتوجيه ، بخصوص فعاليات التنفيذ من خلال متابعاته الخاصة .

ثالثاً : الرقابة :

يملك المنهاج الإسلامي وسائله الخاصة التي تمكنه من مراقبة الإدارة المحلية بكافة عملياتها ، وحتى هياكلها وتنظيماتها ، لأن الإدارة المحلية هي في نهاية المطاف إحدى آليات المنهاج لتنفيذ سياسته العامة في الأقاليم المختلفة للدولة .

والمنهاج لا يكتفي بالرقابة ،بل يردف ذلك بالتقويم وتصحيح الأخطاء وتعديل مسارات الحركة ، إن أقتضى الأمر ذلك ، ورقابة المنهاج هي رقابة وقائية ، تمنع وقوع الأخطاء من الأساس .

رابعاً : الإطلاع على النتائج :

في نهاية المطاف ترفع النتائج النهائية أو المرحلية للخطة إلى المنهاج ، للاطلاع عليها والوقوف على تفاصيلها وإبداء رأيه فيها ، وتكون الإدارة المحلية في مسيس الحاجة للوقوف على هذا الرأي ، للاستئناس به في المراحل التالية ، واكتساب الدراية والخبرة .

ومن خلال هذا الطرح المقتضب نلاحظ أن دور المنهاج الإسلامي بالنسبة للإدارة المحلية هو دور المساندة والدعم والرغبة في الاعتماد على الذات وليس دور التسلط والتعسف .



الفصل الثالث

تمويل الإدارة المحلية في الإسلام

مسألة تمويل الإدارة المحلية من المسائل المهمة ، إذ يتوقف عليها تمكين الإدارة المحلية من قيامها بتنفيذ خطط الإنماء والإحداث في الأقاليم المختلفة للدولة ، ويقصد بالتمويل تدبير الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الخطط الإنمائية المحلية .

وتتوزع عملية تدبير الموارد المالية بين المركز والإدارة المحلية ، إذ يتم تخصيص موارد معينة تدخل إيراداتها ضمن الذمة المالية للمحليات ، ويعتمد عليها في تنفيذ بعض جزئيات الخطة، ومن ناحية أخرى يتم رصد بعض المخصصات المالية ضمن الموازنة العامة للدولة لصالح المحليات ، لتضاف إلي إيرادات الموارد المحلية ، ومن ثم تكون الحصيلة المالية للإدارة المحلية التي تمكنها من تنفيذ خططها وبرامجها الإنمائية .

وباستقراء وتحليل نماذج الممارسة الإسلامية في مجال الإدارة المحلية ، لوحظ أن مسألة تمويل الإدارة المحلية مسألة تتوقف على خصوصية المحليات ومواتاة الظروف ، وليس ثمة نهج ثابت أو قاطع في هذا الشأن ، وهذا يؤيد مرونة الطرح الإسلامي ، وينفى جموده وانغلاقه في وجه المتغيرات والمستجدات ، ففي كثير من الحالات كان الرسول الكريم وخلفاؤه الراشدون من بعده يطلبون الدعم المالي من بعض الولايات والأقاليم ، حيث كانت ظروف تلك الأقاليم والولايات تمكنها من إحراز وفرة مالية ، وفي حالات أخرى كان الرسول وخلفاؤه يداومون على إرسال الدعم المالي لبعض الولايات والأقاليم ، التي تعانى من ظروف طبيعية واجتماعية تؤدى إلي شحة الموارد المالية ، وفي حالات أخيرة كانت بعض الولايات والأقاليم تكتفي ذاتياً بمواردها المالية ، ومن ثم بات الطرح الإسلامي في مسألة تمويل المحليات يجمع بين مرونة الحركة ومواكبة الظروف .

في هذا الفصل نتناول مسألة تمويل الإدارة المحلية من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول : دور الموارد المحلية في تمويل الإدارة المحلية .

المبحث الثاني : دور المركز في تمويل الإدارة المحلية .

المبحث الأول

دور الموارد المحلية في تمويل الإدارة المحلية

يزكى الطرح الإسلامي فكرة تعظيم الموارد المحلية في تمويل الإدارة المحلية ، والمورد المحلى متعدد ومتنوع فقد يكون الرسم على الخدمات وقد يكون الضريبة ، وقد يكون دخل بعض الخدمات ، أو دخل بعض المشاريع الإنتاجية ، أو دخل بعض المشاريع السياحية ، ... إلخ .

والمهم في مسألة المورد المحلى وإدخاله في نطاق الذمة المالية للمحليات ، هو أن يتم ذلك بالاتفاق مع المركز بشكل رسمي ونهائي ، ويُكتفي بالاتفاق على التخصيص ، أما تحديد القيم فهو من شأن المحليات ، ولو أن ثمة بعض الحالات التي ينبغي التنسيق بخصوصها مع المركز لتحديد قيمتها ، وبصفة خاصة الضرائب والرسوم .

ومسألة الاعتماد على التمويل المحلى من ميزاتها أنها تعطى حرية حركة للمحليات ، تجعلها تواصل عمليات التنفيذ دون توقف ، فهي لديها تدفق مالي دائم لا ينتظر دعم المركز الذي لا يتم إلا سنوياً ، كما أنها لا تثقل كاهل المركز بالأعباء والتبعات المالية ، كذلك فإن خطة الإقليم أو الولاية لا تتأثر بالتطورات التي قد تطرأ على الموازنة العامة للدولة ، مثل العجز في الموازنة أو تقليص الإنفاق نتيجة نقص الإيرادات ... إلخ .

ولا يجوز من وجهة نظر الطرح الإسلامي الربط بين اعتماد المحليات على مواردها الذاتية وبين درجة الاستقلالية عن المركز ، فثمة حدود معلومة ومحددة تحكم العلاقة بين المركز والمحليات، وهذه الحدود لا تتأثر سلباً أو إيجاباً بتوافر الموارد الذاتية للمحليات من عدمه ، وبعبارة أكثر دقة لن يؤدى توفر الموارد المحلية لإحدى الولايات إلى استقلالها عن المركز ، كما لن يزيد شحة الموارد المالية لولاية أخرى من التصاقها بالمركز .

المبحث الثاني

دور المركز في تمويل الإدارة المحلية

إضافة إلى دور وأهمية الموارد المحلية الذاتية في تمويل عمليات الإدارة المحلية ، ثمة دور المركز في عملية التمويل ، ولا ينبغي التقليل من دور المركز في هذه العملية ، فدور المركز هو الملاذ المباشر والأخير ، إذا كانت المحليات تعانى من شحة في مواردها المالية الذاتية .

والطرح الإسلامي لا يفصل بين التمويل الذاتي والتمويل عن طريق المركز ، بل يجعل من التمويل عن طريق هذين الأسلوبين عملية تنسيقية تكاملية ، فإذا اكتفت الولاية بمواردها الذاتية في تمويل عملياتها فبها ونعم ، وإذا لم تف مواردها الذاتية بمتطلباتها المالية ، فيمكنها الرجوع إلي المركز لاستكمال ما ينقصها من دعم مالي .

والدعم المالي الذي يقدمه المركز يتم من خلال الموازنة العامة ، ويدرج كبند مستقل عادة من بنود الإنفاق ، وذلك بعد تقدير إيرادات الموارد المحلية ، ويأتي الدعم من المركز سنوياً ، وقد لا يتسم بالثبات من حيث قيمته ، فقد يقل وقد يزيد ، ويرتبط ذلك بتطورات وظروف الاقتصاد الكلى للدولة .

ويفيدنا استقراء وتحليل نماذج الممارسة العملية في دولة الرسول وخلفائه الراشدين في استخلاص ما يؤشر إلي تركيز الطرح الإسلامي الخاص بالإدارة المحلية على مسألة غاية في الأهمية ، وهى المتعلقة بضرورة التوزيع العادل لقدرات وإمكانات الإنماء على كافة أقاليم الدولة ، حتى تعم الفائدة ويستوي في الإنماء والإحداث الريف والحضر ، وتتحول هذه المسألة من سياقها الاقتصادي الاجتماعي ، لترتقى إلي المستوى الأخلاقي ، حيث

ترتبط بقيمتي العدالة والمساواة في توزيع مقدرات وإمكانات الإنماء والإحداث على مستوى إقليم الدولة .

فالطرح الإسلامي إذن يهتم بضرورة مساهمة المركز مادياً وبشرياً ، وبكافة الإمكانات المتاحة للمحليات من أجل قيامها بدورها على أكمل وجه ، لأن في ذلك تمكين للمركز وتقوية لمكانته ، إلا أن المركز يتوخى قدر المستطاع العدالة والمساواة عندما يشرع في توزيع دعمه المالي للمحليات .


وقد يرتبط الدعم المالي الذي يقدمه المركز للمحليات بنوع من الرقابة المركزية ، ونعتقد أنه لا ضير في ذلك ، بل فيه مصلحة محققة للحفاظ على المال العام وترشيد الإنفاق ، كما أن الحصيلة الكلية للمحليات ، التي تجمع إيرادات الموارد المحلية الذاتية والدعم المالي الذي يأتي من المركز تخضع في مجموعها لرقابة المركز وتوجيهاته ، ولا ينتقص ذلك من حرية الحركة ، التي تتمتع بها المحليات ، وهى بصدد تنفيذ مخططاتها وبرامجها .

والله من وراء القصد



البريد الإليكتروني

ALDORAR_ALZAHERA@YAHOO.COM



من أجل
منهج إلهي محقق
وعالم إسلامي موحد
وحياة اجتماعية طيبة
ومسلم صالح حصيف
وخاتمة سعيدة
لا إله إلا الله محمد رسول الله
Russia
Ukraine
France
Spain
Morocco
Algeria
Libya
Turkey
Mongolia
China
India
Zaire
Malaysia
نهدي هذا
الجهد المتواضع
العبد الفقير إلى عون ربه